## K. POLITICA PARA EL AREA SOCIAL

La obtención de un alto ritmo de desarrollo económico, sin el cual existe consenso de que no se dan las condiciones necesarias para resolver nuestros problemas sociales, exige la construcción de un sistema de organización económica moderno y eficiente que asigne nuestros recursos productivos de manera tal que éstos sean empleados en las actividades que tengan las más altas rentabilidades sociales. El método más eficiente para ello es el de la planificación descentralizada, el cual se basa en el funcionamiento de mercados impersonales, no sujetos a la discrecionalidad burocrática, pero sí regulados por la competencia y por la existencia de un adecuado conjunto de incentivos, sanciones y controles. En este sistema el Estado vela por la más amplia libertad e igualdad económica de los ciudadanos —asegurando de paso la libertad e igualdad política de los mismos— con la única cortapisa del bien común o social. En una sociedad así organizada el Estado no necesita tener la administración directa de las unidades productoras —excepto aquellas que sean estratégicas— para, paradojalmente, tener un grado de control sobre la economía muy superior y mucho más eficiente que el alcanzado por los Estados con planificación centralizada. Esto se produce porque el Estado controla las políticas económicas generales y a través de ellas

imparte las directrices a que deben ceñirse las unidades productoras en salvaguardia de los intereses del país, poniendo así en práctica el conjunto de incentivos, sanciones y controles aludido. La política cambiaria y arancelaria junto con la mayor libertad de comercio exterior abren posibilidades insospechadas a los productos nacionales, al mismo tiempo que les imponen una competencia con el productor extranjero que les impide ejercer cualquier tipo de explotación sea empresarial o sindical, al consumidor nacional; la ley antimonopolios complementa esta protección sancionando a aquellos que a través de acuerdos disminuyen la competencia con el ánimo de subir sus precios y explotar a los consumidores; la política de precios libres —excepto para los monopolios no afectos a la competencia exterior— permite que los consumidores expresen sus preferencias y otorga indicaciones adecuadas a los productores para que estos asignen los recursos productivos en forma eficiente; la política de redistribución de ingresos permite a todos acceder al mercado; la política de mercado de capitales incentiva el ahorro y asegura que los fondos de inversión sean bien empleados; la política tributaria promueve la justicia redistributiva del ingreso al gravar progresivamente las rentas y proveer a los grupos sociales más desvalidos de ayuda directa y justa a través de la política de redistribución del ingreso; la política monetaria promueve la mantención del desarrollo económico dentro de la estabilidad de precios; los impuestos al consumo limitan —en el grado necesario— el consumo suntuario o prescindible y aportan fondos al Fisco para sus gastos de interés general. Las políticas previsional, educacional, del trabajo, de cesantía, de sanidad, habitacional, etc. tienden a asegurar la igualdad de posibilidades y a resguardar los derechos de los grupos más pobres de la ciudadanía.

Es un hecho cada vez más evidente que la experiencia mundial —en particular, la de los países socialistas occidentales, incluido Rusia— indica que la centralización econó-

mica en el Estado no es una solución lógica en el momento histórico actual.

En efecto, las economías modernas presentan una diversidad productiva y una complejidad organizacional tan grande que el Estado —aun cuando cuente con burócratas idóneos en abundancia— es incapaz de administrar la producción global con la debida flexibilidad. La imaginación, la innovación, el riesgo y el esfuerzo productivo tienden a nivelarse por abajo entre los burócratas que pasan a ser ultraconservadores para no incurrir en sanciones o pérdidas de posiciones. Los controles estatales sobre la productividad tienden a ser burlados porque es de interés de *todos* los participantes de las unidades productoras —tanto de trabajadores como ejecutivos— participar en el engaño para asegurar el cumplimiento del programa cómodo y al alcance de sus fuerzas mezquinamente prodigadas. Es por estas razones que la mayoría de los países de economía centralmente planificada han iniciado un lento pero progresivo proceso de descentralización, frenado sólo por el temor de las autoridades de perder el poder político total.

Es nuestra firme convicción que Chile debe organizar su economía dentro de las líneas esbozadas y que corresponden a las de una economía de planificación descentralizada. Dentro de esta filosofía, un aspecto importante dice relación con la descentralización de las decisiones de tipo económico-productivo, lo que plantea de inmediato el problema de la llamada Area de Propiedad Social que es en realidad el area de propiedad estatal. Ella está constituida por el conjunto de unidades económicas de carácter industrial, comercial, minero, agrícola, financiero y de servicio que hoy en día se encuentran directamente controladas por el Estado.

Para determinar la forma en que debe procederse a la descentralización del país en general y del Area Estatal en particular, es conveniente establecer ciertos criterios que deben ser respetados y que son:

## 1. Participación

Es un hecho que en Chile, por lo menos desde el Gobierno de la Democracia Cristiana, se ha venido despertando un ansia de participación a todo nivel y muy especialmente en las actividades productivas a las que la población destina por lo menos un tercio de su vida adulta. Proporción importante del apoyo obtenido entre los trabajadores por el Gobierno de la Unidad Popular se explica, sin duda, por el hecho de que sus representantes han presentado hábilmente el proceso de estatización de la economía como un proceso de participación de los trabajadores. Seguramente el aspecto más positivo del Gobierno ha sido el de demostrarle al país el enorme potencial de energía dinamizadora que existe en esta ansiedad de participación que tienen los trabajadores chilenos.

Creemos que uno de los errores fundamentales de la Unidad Popular ha sido no aprovechar esta fuerza al tratar, por dogmatismo ideológico, de encauzar la participación por cauces políticos. Así, en vez de una participación efectiva y real, han pretendido que ella se realice a través de directivas politizadas bajo el dominio total de los partidos marxistas.

Estamos convencidos que una participación verdadera es necesaria y que se puede constituir en un poderoso factor positivo de aumentos de la productividad.

Por otro lado, no vemos cómo de otra manera se podrán exigir los sacrificios que será necesario realizar para aumentar el ahorro y de ahí la inversión global del país sin la cual no se podrá obtener el objetivo de un acelerado desarrollo económico.

## 2. Eficiencia

Este es un criterio importantísimo dado el objetivo global de un acelerado desarrollo económico y debiera ser, por ello, uno de los criterios decisivos. Cualquier fórmula de descentralización que atente en contra de la eficiencia debería ser rechazada de plano.

Hay muchas fórmulas viables —que presentaremos a continuación— para organizar los medios de producción, lo importante es reconocer que la elección entre las alternativas debe ser pragmática y no ideológica y dogmática: la fórmula o fórmulas más eficiente(s) terminará(n) por imponerse, si se dota al sistema de gran flexibilidad y se aseguran condiciones de competencia tanto interna como externa. Por cierto que "la" o "las fórmulas viables" deben también cumplir con el resto de los requisitos que estamos enumerando.

## 3. Disciplina

Este es un requisito fundamental sin el cual el desarrollo económico es imposible. El actual relajo de la disciplina laboral es, sin duda, una de las principales causas del descalabro económico que enfrentamos. Para lograr la reimplantación de la disciplina será necesario combinar sabiamente la autoridad con la conveniencia individual.

No puede ignorarse que cualquier grupo de personas que decide realizar una actividad en común debe organizarse, lo que significa establecer funciones, procedimientos, jerarquías y asignar responsabilidades a cada individuo. Si no se establece una organización, la actividad que se desea realizar para alcanzar un objetivo resulta inoperante o implica una enorme pérdida de recursos.

Estos principios son válidos para cualquier organización sea ésta deportiva, política o religiosa y tienen mayor importancia cuando la actividad a realizar es económica.

La subsistencia y éxito de una empresa dependen de la eficiencia de su organización, lo que implica disciplina y acatamiento a la autoridad de las jerarquías. Los objetivos de participación deben entenderse dentro del marco y las restricciones que imponen la subsistencia de organizaciones eficientes y requieren por lo tanto de un alto grado de responsabilidad en los participantes.

Teniendo presente los requisitos antes señalados podemos precisar las alternativas que consideramos factibles como formas de organización para las empresas del Area de Propiedad Social o Estatal. Estas serían las siguientes:

a) Empresa tradicional, que podría ser de propiedad privada, mixta o estatal descentralizada. La empresa tradicional, sea ésta sociedad anónima, limitada o simplemente empresa personal, se administraría en las mismas condiciones actuales y se regiría por los sistemas legales vigentes en la actualidad.

b) Empresa de participación, que se caracterizaría porque la gestión de la empresa estaría mayoritariamente en manos de los propietarios del capital, ya sean éstos de carácter privado o estatal y porque los trabajadores participarían en la gestión y/o en las utilidades. Dentro de esta alternativa cabe la posibilidad de que los trabajadores se transformen en propietarios de parte del capital ya sea como accionistas directos, ya sea por intermedio de una sociedad que les permita el control colectivo de un porcentaje del capital y como dueños del capital participarían en las elección del directorio y en las utilidades. Esta última alternativa ha sido denominada por algunos como "empresa integrada".

c) Empresa de autogestión: en esta alternativa la gestión de la empresa correspondería directamente a los trabajadores, quienes colectivamente elegirían al directorio y al gerente. Determinarían también las formas de organización y repartición de las utilidades, las políticas globales de la empresa, etc.

   En la empresa de autogestión los trabajadores no son dueños del capital, sino que éste es arrendado o se le paga un cierto tipo de interés fijo pactado con anterioridad. En la etapa inicial este capital sería de origen fiscal y luego sería transferido al sistema financiero a través de un sistema de financiamiento de Empresas de Autogestión similar al que existe en la actualidad con las Asociaciones de Ahorro y Préstamo.

d) Empresa de usuarios, que se caracterizaría porque la gestión recaería conjuntamente en los usuarios —que podrían aportar cuotas de capital—, los propietarios del capital y los trabajadores.

El análisis de los sistemas propuestos, por requerir una explicación más profunda ha sido estudiado en un anexo especial dedicado exclusivamente a este tema. En el presente informe, por estar destinado al análisis de una política global, se han omitido explicaciones más detalladas a fin de facilitar la comprensión y síntesis general de las políticas propuestas.

Las empresas actualmente no incluidas en el Area de Propiedad Social o Estatal, seguirían estructuradas tal como lo están hoy, o en la medida que haya acuerdo entre las partes, podrían asumir cualquiera de las otras formas consideradas como factibles. Es fundamental desarrollar un estatuto que dictamine sobre las formas de resolver los posibles conflictos de interés de un modo ecuánime y dando garantías de que las transacciones que se pudieran realizar para cam-

biar de un tipo de empresa a otro sería a valores comerciales y con pago o indemnización al contado, salvo pleno acuerdo de las partes. Si se dejara operar la libertad de opciones con un nuevo sistema expropiatorio, sufriría gravemente la inversión y por ende el desarrollo económico del país. Además se crearía una peligrosa inestabilidad en toda la actividad económica que frustraría las posibilidades de crear nuevas empresas o ampliar las existentes.

Es también fundamental que en la reestructuración de las formas de propiedad y organización de las unidades económicas no se produzcan transferencias indebidas de riqueza, por lo que, en principio, estas transferencias deberán ser pagadas ya sea por efecto de compras de activos (que podrían ser a plazo) en el caso de empresas de participación o por arrendamiento de capital en el caso de las empresas de autogestión.

En general, en lo que respecta al Area de Propiedad Estatal, se pueden distinguir cuatro regímenes de propiedad posibles: social (empresas de autogestión), estatal, privado y mixto. Desde el punto de vista de reestructuración del sistema lo relevante es distinguir entre la propiedad estatal y el resto

De acuerdo con la filosofía del programa, el sector propiamente estatal debe ser muy reducido y debe quedar circunscrito a aquellas empresas monopólicas que no sea posible controlar vía comercio exterior y otro mecanismo eficiente y a aquellas otras de carácter estratégico, tanto porque su normal funcionamiento incide en forma importante en el desarrollo del resto de la economía (por ejemplo, Gran Minería del Cobre y CAP), como porque sean fundamentales desde el punto de vista de la seguridad nacional (armamentos, comunicaciones, etc.).

Ahora bien, para poder analizar con más precisión la situación del Area Estatal es necesario clasificar de alguna manera los distintos sectores de la actividad económica allí incluidos. La clasificación más pertinente es la siguiente:

— Agricultura: Este sector productivo se analiza en profundidad en un capítulo especial de modo que no será tratado en éste.

— Minería: Cobre, hierro, salitre, carbón y petróleo.

— Industrias básicas: Acero, celulosa, refinería de petróleo, petroquímica, transporte aéreo, cemento.

— Banca y Seguros.

— Servicios: Teléfonos, gas, agua, distribución eléctrica, distribución mayorista, transporte caminero.

— Industrias Elaboradoras y Procesadoras: Aquí estarían incluidas el resto de las empresas controladas por el Estado.

Sobre la base de las consideraciones anteriores, se plantea el siguiente esquema de reestructuración para el Area Estatal:

a) Las empresas de la Gran Minería y algunas de las Básicas —las que se consideran de carácter estratégico— continuarían siendo estatales; serían en todo caso descentralizadas y podrían transformarse en el futuro en empresas de participación y/o mixtas.

b) Las empresas de utilidad pública incluidas en el sector servicios pasarían a ser empresas de usuarios. Igual forma asumirían las empresas de distribución mayorista que subsistieren.

c) Del resto de las empresas del área, aquellas que debido a los cambios de precios relativos y a la mayor competencia externa pareciera que dejan de ser rentables, debieran seguir bajo control estatal y posteriormente ser liquidadas —por vía pago de una indemnización a

sus trabajadores— si en definitiva se comprueba la inconveniencia de que sigan operando.

d) Las empresas restantes sólo podrían organizarse en la forma de empresa de autogestión o de empresa privada, ya sea tradicional, de participación o integrada. En cada caso el colectivo de trabajadores decidiría por mayoría la fórmula que desea, decisión que tendría que ser acatada por el Estado.

e) La formación del Area Social ha dado origen a una variada gama de casos distintos, en lo que se refiere a la propiedad legal de las empresas. Estas situaciones deberán ser resueltas en el proceso de aplicación de la política de descentralización enunciada.
En aquellos casos en que la propiedad es legalmente del Estado, sea ésta total o mayoritaria, no existirán problemas de importancia que resolver. En los casos en que subsisten los derechos de propiedad y que corresponden principalmente a las empresas intervenidas y requisadas, será necesario un acuerdo con los propietarios ya sea para establecer fórmulas de indemnización y compra, ya sea para compatibilizar las aspiraciones a los trabajadores con los intereses de los propietarios. Se estima que en algunos casos no habría interés de los antiguos dueños por que se les restituya la propiedad si son indemnizados, en tales circunstancias el acuerdo entre el Estado y los trabajadores para decidir el futuro de la empresa podrá ser directo. En otros casos, el acuerdo entre trabajadores y empresarios podría ser directo, si los primeros optan por fórmulas de empresas de participación o empresas integradas. Empero subsistirán algunos casos en que el acuerdo no será logrado, en estos casos lo único posible es que atendiendo a las características de la empresa, su tamaño e importancia

en la vida económica, el Estado decida y si ello daña los intereses de alguna de las partes sean éstos del trabajo o del capital, el Estado establecerá las indemnizaciones correspondientes.

No obstante lo anterior, mientras dure el período de ajuste a que será sometida la economía como consecuencia de la implantación de las políticas aquí propuestas, estas empresas serán administradas por un Consejo de Administradores con participación de los trabajadores, pero el Gerente será un interventor nombrado por el Estado y tendrá derecho a veto en algunas materias.

Cabe hacer presente que la estructuración anterior no implica ninguna definición y restricción respecto de la forma de organización de las empresas que hoy no pertenecen al Area Estatal y de aquellas que, en cualquiera de los sectores productivos señalados, se formen en el futuro.

La descentralización del Area Social es el tema más conflictivo de los aquí analizados ya que implica decisiones políticas de gran trascendencia que escapan al campo puramente económico. Dentro del contexto del diseño de una política económica no nos ha parecido conveniente entrar a un análisis más detallado ya que para este efecto se ha realizado un estudio especial sobre el Area Social y se ha discutido con mayor detalle la naturaleza y forma de los distintos tipos de empresa. Los lineamientos generales para establecer una política para el Area Social resumen las conclusiones fundamentales de ese estudio.